



Bens e serviços ambientais e as negociações na OMC

Luciana Togeiro de Almeida

Profa. Dra. do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e
Membro da Diretoria da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) e
da International Society for Ecological Economics (ISEE)

ltogeiro@fclar.unesp.br

Mário Ferreira Presser

Prof. Dr. do Instituto de Economia da UNICAMP, Coordenador do Programa de
Diplomacia Econômica do CERI/IE/UNICAMP

presser@eco.unicamp.br

Data de recebimento: 02/06/2006. Data de aprovação: 10/11/2006

Resumo

Este artigo analisa o estado atual das negociações sobre a liberalização de bens e serviços ambientais na OMC sob a ótica dos interesses do Brasil. A proposta submetida pelo Brasil à OMC referente a este mandato negociador é analisada à luz dos dados estatísticos sobre o comércio mundial de bens e serviços ambientais e de como o país se insere nesse comércio, bem como também considerando as demais posições negociadoras de países desenvolvidos e em desenvolvimento. As negociações neste mandato revelam em geral o amplo predomínio das preocupações e interesses comerciais sobre os aspectos ambientais. O Brasil tem adotado uma posição bastante cautelosa nestas negociações em grande medida por temer eventuais perdas comerciais, ainda que a sua balança comercial em bens ambientais encontre-se numa posição menos vulnerável comparativamente à situação da maioria dos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: bens ambientais, serviços ambientais, OMC, comércio, Brasil.

Abstract

This paper analyses the ongoing WTO negotiations on trade liberalization in environmental goods and services from the point of view of Brazilian interests. The analysis of the Brazilian proposal submitted to the WTO under this negotiating mandate is based on statistical data of the world trade in environmental goods and services, including the Brazilian participation in this trade, and also considering the other negotiations proposals submitted by developed and developing countries. The negotiations on environmental goods and services in general reflect a great dominance of trade over environmental concerns. Brazil has been very cautious with these negotiations mainly due to fear of trade losses, although the Brazilian trade balance in environmental goods is less vulnerable compared with most developing countries.

Keywords: environmental goods, environmental services, WTO, trade, Brazil.



1. Introdução

A liberalização do comércio pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável. Melhores condições de acesso a mercado para bens e serviços ambientais contribuem para a redução de custos de investimentos em melhorias ambientais, queda de preços e conseqüente aumento da demanda por produtos com menor potencial de dano ao meio ambiente. Nesse contexto, em que se observa maior inclinação dos agentes microeconômicos para tomar decisões que favorecem a proteção ambiental, os governos nacionais têm mais espaço para implementar políticas ambientais e aumentar o rigor das legislações ambientais domésticas e, com isto, incentivar ainda mais a construção do desenvolvimento sustentável.

Esses são os argumentos apresentados em favor da inclusão do tema liberalização do comércio de bens e serviços ambientais (bens e serviços ambientais) no mandato negociador da Rodada Doha da OMC, conforme prescreve o parágrafo 31(iii) da Declaração Ministerial de Doha: “a redução ou, se apropriada, a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias aos bens e serviços ambientais”.

O objetivo deste artigo é analisar o estado atual das negociações sobre a liberalização de bens e serviços ambientais na OMC sob a ótica dos interesses do Brasil. A questão central aqui colocada é: como vislumbrar cenários favoráveis ao desenvolvimento sustentável, com ganhos duplos (comerciais e ambientais) ou triplos (inclusive combate à pobreza) para o Brasil, se os ganhos comerciais parecem fluir numa única direção (para os países desenvolvidos) ao mesmo tempo em que são incertos os ganhos ambientais e sociais da liberalização do comércio de bens e serviços ambientais para os países em desenvolvimento?

Em princípio, as negociações sobre bens e serviços ambientais deveriam ser integradas, uma vez que empresas prestadoras de serviços ambientais freqüentemente também fornecem bens ambientais num pacote integrado ou vice-versa. Por outro lado, essas

negociações envolvem conceitos e setores econômicos distintos, com quadros jurídicos e legislações distintas (Castells 2005), o que corrobora para a partilha do seu mandato negociador em distintos foros.

Com efeito, o mandato negociador do parágrafo 31(iii) foi distribuído em três instâncias negociadoras da OMC: o Grupo de Negociação em Acesso a Mercados para Produtos Não-Agrícolas (mais conhecido por sua sigla em inglês, NAMA) encarrega-se da negociação sobre a liberalização do comércio de bens ambientais; o Comitê de Comércio e Meio Ambiente-Sessão Especial (cuja sigla em inglês é CTE-SS) discute a definição de bens ambientais; e a Sessão Especial do Conselho para o Comércio de Serviços (cuja sigla em inglês é CTS-SS) negocia a liberalização do comércio de serviços ambientais. Isto implica que, para além das controvérsias que cercam a definição de bens e serviços ambientais no âmbito do CTE-SS, a negociação sobre bens e serviços ambientais encontra-se subordinada à dinâmica mais geral das negociações travadas em NAMA, onde tem predominado a discussão sobre a fórmula de redução tarifária a ser empregada, e CTS-SS, onde ainda não se alcançou um adequado balanceamento entre as ofertas dos países desenvolvidos e demandas dos países em desenvolvimento.

Assim, as negociações sobre bens e serviços ambientais seguem ritmos diferentes, de acordo com seus respectivos foros negociadores. Por isso, a análise do processo negociador aqui realizada se concentra nas negociações sobre bens ambientais no âmbito do CTE-SS, cujos trabalhos se intensificaram no primeiro semestre de 2005, tendo em vista a Sexta Conferência Ministerial da OMC em dezembro desse ano, em Hong Kong.

O artigo está organizado em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentam-se sumariamente as abordagens sobre bens e serviços ambientais – definições e classificações – que têm sido privilegiadas nas negociações. Na segunda seção, com



base nas estatísticas sobre o comércio mundial de bens e serviços ambientais, procura-se avaliar os ganhos comerciais esperados com a liberalização do seu comércio. Na terceira seção, analisam-se as posições do Brasil nas negociações sobre bens e serviços ambientais na OMC, à luz das informações disponíveis sobre a regulação do setor de serviços ambientais e dados sobre o comércio de bens ambientais do país, levando em consideração as posições negociadoras de países desenvolvidos e de outros países em desenvolvimento.

2. As Controvérsias sobre a Definição de Bens e Serviços Ambientais

Como se define um bem ou um serviço ambiental? Pelo uso final a que se destina? Pelas características do seu método ou processo de produção? Pelos impactos ambientais causados quando do seu consumo (e pós-consumo) ou execução? Vale dizer, um bem ambiental deve ser definido pelas características ambientais intrínsecas ao seu ciclo de vida como um todo?

2.1 As negociações sobre bens ambientais

No âmbito do CTE-SS persistem as controvérsias sobre a definição e conseqüente identificação de *bens ambientais*. Por conseguinte, ainda não se conhece a lista desses bens a ser utilizada nas negociações em NAMA.

Duas abordagens foram inicialmente apresentadas ao CTE-SS para a definição de bens ambientais: a abordagem conceitual, que frisa a importância da definição de critérios precisos antes de qualquer tentativa de sugerir uma lista de produtos (“top-down approach”); e a abordagem de lista, que privilegia a proposição de uma lista de bens, antes mesmo de se esgotarem os esclarecimentos sobre critérios (“bottom-up” ou “list-driven approach”). Esta última tem dominado as discussões desde o início dos trabalhos do CTE-SS, por causa do pioneirismo da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento

(OCDE) em propor uma lista de bens e serviços ambientais para propósitos analíticos, isto é, uma lista ilustrativa para avaliar a dimensão da indústria ambiental global (OCDE 2005).¹

A lista da OCDE serviu de inspiração para a lista elaborada pelo Acordo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (“Asia Pacific Economic Cooperation” – APEC)², que por sua vez também veio a ser utilizada como base para a formulação de propostas negociadoras pelos Membros da OMC. Ambas as listas – OCDE e APEC – definem o produto ambiental pelo seu uso final, classificado em três atividades principais: controle da poluição (atmosférica, hídrica, do solo e sonora, incluindo produtos para a recuperação de áreas degradadas), gestão de recursos naturais (destaque para sistemas de purificação de água, oferta e abastecimento de água potável), além de tecnologias e produtos limpos ou eficientes no uso de recursos naturais.

As duas listas incluem uma gama muito abrangente de produtos, inclusive produtos com usos múltiplos e não exclusivamente ambientais, tornando incertos os ganhos ambientais com a liberalização desses bens. Essas listas concentram-se em produtos para controle da poluição, considerados pela própria OCDE como o *núcleo* dos bens ambientais, que correspondem a 87% das linhas tarifárias constantes dessas listas (WTO 2002).³ Um vez que os países desenvolvidos são líderes no comércio mundial de produtos para controle de poluição, diversos estudos (entre outros, Borregaard, Dufey e Guzmán 2002; UNCTAD 2003a e 2003b) concluem que essas listas

¹ A OCDE (2005) define indústria de bens e serviços ambientais como aquela que “consiste em atividades que produzem bens e serviços para medir, evitar, limitar, minimizar ou reparar danos ambientais à água, ao ar e solo, como também problemas relacionados a resíduos, barulhos e ecossistemas. Estes incluem tecnologias limpas, produtos e serviços que reduzem o risco ambiental e minimizam a poluição e o uso de recursos naturais”.

² A lista APEC foi elaborada para a finalidade de negociações de liberalização comercial setoriais da APEC. As listas de bens ambientais da APEC e OCDE são anexadas em WTO (2002).

³ Não são identificadas posições tarifárias referentes ao grupo “produtos e tecnologias limpos” na lista da APEC e apenas três posições referentes a esse grupo constam na lista da OCDE (WTO, 2002).



refletem interesses comerciais ofensivos desses países, que se evidenciam com os dados apresentados na seção seguinte.

A predominância da abordagem de lista em meio ao processo negociador sobre bens ambientais no âmbito do CTE-SS fazia crer que os membros alcançariam uma proposta consensual sobre uma lista para ser levada para a Sexta Conferência Ministerial da OMC em dezembro de 2005, Hong Kong. De fato, até o final de agosto de 2005, sete países ou grupos regionais da OCDE (Canadá, Comunidades Européias, Japão, Coréia, Nova Zelândia, Suíça e Estados Unidos) e dois outros membros da OMC (Catar e Taiwan) apresentaram suas propostas de listas ao CTE-SS.

A proposta da Índia, apresentada em junho de 2005 (Índia 2005a), identificada como *abordagem de projeto* ("environmental project approach"), veio a alterar completamente a dinâmica das negociações no âmbito do CTE-SS. Na abordagem de projeto, somente os bens e serviços ambientais especificados em projetos ambientais - elaborados de acordo com critérios a serem definidos pelo CTE-SS e com o aval das respectivas *Autoridades Nacionais Designadas* - seriam qualificados para a liberalização do seu comércio, em caráter temporário e conforme o período de duração de cada projeto. A liberalização do comércio dos bens e serviços ambientais ficaria totalmente condicionada à sua vinculação com projetos ambientais nacionais.

Os países desenvolvidos, de modo geral defensores da *abordagem de lista* e interessados em acelerar o ritmo do processo negociador e obter compromissos de liberalização em Hong Kong, não concordaram com a proposta da Índia, alegando uma série de problemas práticos para sua implementação⁴.

⁴ Dentre outros alegados problemas práticos da "abordagem de projeto", destacam-se: as concessões comerciais temporárias, previstas para vigorar dentro do período de execução do projeto ambiental, contrariam a regra da OMC, que não permite retrocesso, mas apenas progressão na liberalização comercial; para garantir eficiência na apreciação das propostas de projetos ambientais pela "Autoridade Nacional Designada" em muitos países em desenvolvimento,

Apesar de ser uma proposta mais condizente com os interesses de países em desenvolvimento, assegurando espaço e flexibilidade para políticas ambientais nacionais, a proposta da Índia também foi recebida de modo reticente por estes países, em parte justificadas pelos problemas práticos para sua implementação. Um outro motivo para essa posição cautelosa é que a proposta da Índia se orienta fundamentalmente pela ótica do país importador de bens não acomodando interesses de países em desenvolvimento que têm algum potencial exportador desses bens, como é o caso do Brasil comentado adiante.

As reações que se seguiram à proposta da Índia tanto da parte de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento não foram capazes de construir um novo consenso para definir o escopo das negociações em bens ambientais. Os Estados Unidos, por exemplo, reagiram propondo uma nova lista ("reviewed ou cleaned list") de modo a lidar com preocupações explicitadas pelos países em desenvolvimento (United States 2005): sugerem uma descrição adicional do produto nos casos de bens de uso dual ou múltiplo para excluir aqueles usos não vinculados a propósitos ambientais; e também incluem alguns produtos ambientais em que identificam algum potencial exportador de países em desenvolvimento⁵. A Argentina (Argentina 2005), por sua vez, apresentou uma proposta identificada como *abordagem integral*, que se orienta pela abordagem de lista, porém vinculada à abordagem de projeto. A lista neste caso compreenderia

especialmente os de menor desenvolvimento relativo, haveria que se investir em capacitação técnica e institucional. Em submissões subsequentes, a Índia procurou esclarecer melhor a sua proposta e responder às críticas sobre os seus aspectos operacionais (Índia 2005b; 2006).

⁵ A nova proposta de lista dos Estados Unidos foi uma reação não apenas à "abordagem de projeto" da Índia, mas de modo geral às preocupações de países em desenvolvimento com seus potenciais prejuízos comerciais, que já haviam sido explicitadas pela China, cuja proposta prevê a elaboração de duas listas (a "Lista Comum" e a "Lista do Desenvolvimento") e se orienta pelos princípios de tratamento especial e diferenciado e de não-reciprocidade plena para países em desenvolvimento acordados na Declaração de Doha. Para mais detalhes ver China (2004).



categorias de projetos ambientais e respectivos bens ambientais envolvidos, cuja liberalização ficaria condicionada à aprovação dos projetos pelas Autoridades Nacionais Designadas⁶.

Apesar de não ter sido aprovada, a abordagem de projeto ao menos surtiu um efeito positivo ao imprimir uma nova dinâmica ao processo de negociações no âmbito do CTE-SS, impedindo um consenso precoce em torno de uma lista, nos moldes pretendidos pelos países da OCDE. Com isto, abriu espaço novamente para discussões conceituais e talvez contribua para o alcance de uma proposta consensual mais condizente aos interesses dos países em desenvolvimento do que a abordagem de lista.

2.2 As negociações sobre serviços ambientais

Os *serviços ambientais* estão sendo negociados da mesma maneira que os demais serviços, ou seja, com base em pedidos e ofertas dos membros. Essas negociações tomam por base a classificação setorial de serviços do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS 1991), em que são identificados quatro sub-setores ambientais:

- Serviços de esgoto;
- Tratamento e disposição de resíduos;
- Serviços de saneamento e similares;
- Outros.

Andrew (2003) aponta várias limitações dessa classificação, a saber:

- Não está organizada de acordo com a oferta de serviços para meios ambientais específicos: água, solo, ar, poluição sonora, habitat etc.;
- Predomina um enfoque de bens e serviços finais ("end-of-pipe approach"), que privilegia políticas ambientais corretivas em oposição a preventivas e à gestão sustentável dos recursos;

- Cobre os serviços para operar certos equipamentos e unidades de tratamento, mas não o "design", a engenharia, as atividades de pesquisa & desenvolvimento e serviços de consultoria para sua construção e o aperfeiçoamento tecnológico;
- Focaliza serviços de utilidade pública e não serviços para setores industriais.

A Comunidade Européia, com base em estudos da OCDE, inicialmente propôs uma classificação de serviços ambientais que detalhava e ampliava a classificação do GATS, privilegiando o enfoque de serviços de usos múltiplos, com especial interesse pelos serviços de abastecimento e distribuição de água, que em geral são regulamentados por concessões públicas para empresas em níveis estaduais ou municipais nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Essa proposta inicial da Comunidade Européia englobava os seguintes sete sub-setores ambientais:

- Água e tratamento de água para consumo humano;
- Gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo os resíduos perigosos;
- Proteção do ambiente ar e clima;
- Recuperação e limpeza do solo e água (meios degradados);
- Redução da poluição sonora;
- Proteção da biodiversidade e paisagem;
- Outros serviços ambientais e serviços auxiliares.

Essa definição de serviços ambientais da Comunidade Européia, semelhante ao que ocorreu com as listas de bens ambientais da OCDE e APEC, foi considerada muito abrangente pelos países em desenvolvimento, que se vêem numa posição passiva como mercados compradores desses serviços ambientais, conforme evidenciam os dados apresentados na seção seguinte.

As negociações em serviços de modo geral continuam em compasso de espera, dependentes de avanços nas negociações

⁶ Para mais detalhes sobre as reações à proposta da Índia, ver Howse & van Bork (2006).



em Agricultura e NAMA. A grande novidade em 2006 foi o início das negociações plurilaterais, com a submissão de pedidos coletivos de negociação. A Comunidade Européia integra um pedido coletivo de negociações em serviços ambientais e desta vez exclui o sub-setor *Água e tratamento de água para consumo humano* - certamente o mais sensível que constava na sua proposta inicial (WTO 2006).

3. Assimetrias no Comércio Mundial de Bens e Serviços Ambientais: desvantagens para os países em desenvolvimento

Os dados e estimativas disponíveis sobre o comércio mundial de bens e serviços ambientais reforçam a preocupação dos países em desenvolvimento com a assimetria nos ganhos esperados com esse processo de negociação. Entre outros, destacam-se:

- O tamanho expressivo do mercado ambiental global (bens e serviços ambientais), estimado em US\$ 550 bilhões para o ano de 2003 e superior a US\$ 600 bilhões em 2010. Trata-se de um mercado de grandes dimensões e com ritmo de crescimento esperado comparáveis aos mercados para os setores industriais líderes e mais dinâmicos no comércio mundial, que são as indústrias farmacêuticas e de tecnologias de informação (UNCTAD 2004);
- A concentração do mercado de bens e serviços ambientais nos países desenvolvidos, que perfazem cerca de 90% desse mercado. Estados Unidos, União Européia e Japão, juntos, totalizam 85% desse mercado (OCDE 2001 apud UNCTAD 2003a). Entretanto, o potencial de crescimento do mercado nos países em desenvolvimento é mais alto do que nos países desenvolvidos. As taxas estimadas de crescimento anual do mercado no período 2000-2010 são mais elevadas nos países em desenvolvimento (entre 7-12%) do que nos países desenvolvidos (1%), cujos mercados já

dão sinais de maturação e saturação (Drouet 2004);

- A expansão acelerada do comércio mundial: no período 1990-2002, o comércio de bens ambientais, com base nas listas OCDE e APEC, cresceu mais de duas vezes (14%) do que o comércio mundial de mercadorias (6%) (Bora & Teh 2004);
- O evidente padrão Norte-Sul no comércio internacional de bens e serviços ambientais: de modo geral, os países desenvolvidos são exportadores líquidos e os países em desenvolvimento são importadores líquidos de bens e serviços ambientais. Os países desenvolvidos são responsáveis por 79% das exportações mundiais de bens ambientais; os países em desenvolvimento por 20%; e os países de menor desenvolvimento relativo por menos de 1%. No que se refere às importações de bens ambientais, 60% são realizadas pelos países desenvolvidos; 39% pelos países em desenvolvimento; e menos de 1% pelos países de menor desenvolvimento relativo (Bora & Teh 2004);
- O nível de proteção ao comércio de bens e serviços ambientais é mais elevado nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. As tarifas médias notificadas e aplicadas aos bens ambientais para produtos da lista OCDE pelos países em desenvolvimento são mais altas, entre 10-20% (tarifas aplicadas), do que aquelas dos países desenvolvidos, abaixo de 3% (UNCTAD 2004).

Essas tendências do mercado mundial de bens e serviços ambientais tornam bastante evidentes as motivações dos países desenvolvidos para as negociações de liberalização deste mercado, conforme ressaltam Carpentier, Gallagher & Vaughan (2005): “Após examinar as tendências da indústria, não é de se surpreender que o mundo desenvolvido esteja interessado em assegurar acesso ao crescente e potencialmente grande mercado para bens e



serviços ambientais dos países em desenvolvimento”.

4. As Negociações em Bens e Serviços Ambientais: posições negociadoras do Brasil

A posição negociadora brasileira em bens e serviços ambientais de modo geral tem sido cautelosa.

No que se refere à negociação em *serviços ambientais*, o Brasil reconhece, por um lado, que a classificação do GATS é ultrapassada e insuficiente para abranger serviços ambientais apresentados no mercado; por outro, procura evitar uma revisão desta classificação e insiste que a mesma seja utilizada, na qual se excluem, particularmente, os serviços de distribuição de água potável (Hess 2003)⁷.

O principal motivo para essa cautela em rever a classificação do GATS é que caso seja aceita mudanças de classificação para o setor de serviços ambientais, o mesmo princípio valeria para outros serviços. Isto implicaria na reabertura das discussões sobre classificação de serviços da Rodada Uruguai. Os compromissos já assumidos eventualmente teriam que ser revistos com base numa nova classificação. Assim, percebem-se mais riscos sistêmicos do que benefícios pontuais, uma vez que qualquer mudança de classificação implica numa decisão consensual na OMC, pois não podem ser utilizadas listas diferentes para as negociações.

Os negociadores brasileiros têm participado das discussões técnicas, mas não fizeram proposta até o momento, preferindo aguardar uma melhor definição e classificação de serviços ambientais, procedimento igualmente adotado para as negociações sobre bens ambientais.

Um estudo preliminar sobre as regulações do setor de serviços ambientais no Brasil revelou que, com base na legislação federal, as

restrições de acesso a mercado e ao tratamento nacional para prestadores de serviços estrangeiros são praticamente inexistentes, resultado em grande medida do processo de liberalização autônoma realizado pelo governo brasileiro nos anos 90, que atingiu o setor serviços como um todo (Hess 2003). Logo, não haveria motivo para uma posição tão cautelosa do Brasil para negociar a liberalização de serviços ambientais.

Entretanto, uma questão sensível diz respeito às concessões de serviços públicos nos níveis estadual e municipal, consideradas uma “área cinzenta” nas negociações sobre serviços, especialmente em saneamento básico, uma vez que água e tratamento de esgoto são serviços de competência municipal. Esses serviços enquadram-se na exceção prevista pelo GATS para serviços prestados em nome da autoridade governamental e que não sejam fornecidos em bases comerciais ou em competição com outros fornecedores de serviços (UNCTAD 2004). Correspondem aos serviços ambientais de infra-estrutura, especialmente a coleta, o tratamento e a distribuição de água potável, que são de vital importância para a economia e a sociedade. Contudo, essa preocupação parece ter sido afastada com a proposta coletiva recentemente formalizada pela Comunidade Européia, Estados Unidos, Japão e outros nove países⁸, a qual explicitamente exclui este sub-setor da sua proposta de classificação de serviços ambientais (WTO 2006).

As análises estatísticas sobre o desempenho da balança comercial brasileira em *bens ambientais* listados nas propostas submetidas ao CTE-SS explicam, em certa medida, por que o Brasil tem mantido uma posição cautelosa sobre essa matéria.

O impacto da lista de bens ambientais dos EUA na balança comercial brasileira foi analisado pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC 2005). Tomando por base a média do período 2002-2004, a balança comercial brasileira é deficitária em US\$ 2,511 bilhões. Somente 12 produtos

⁷ Salvo menção em contrário, a análise aqui realizada sobre a posição negociadora brasileira em serviços ambientais fundamenta-se em Hess (2003).

⁸ Austrália, Canadá, Coréia, Noruega, Suíça e o Território Aduaneiro Distinto de Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu.



desta lista têm exportações ou importações médias acima de US\$ 100 milhões por ano. Desses, quatro são produtos da automobilística e os demais estão associados às indústrias de bens de capital. Ocorre que a tarifa máxima (consolidada) dos EUA nesse grupo de produtos é 4,5% e, exceto para um deles, são iguais ou menores do que 2,5%. Por outro lado, a tarifa aplicada mínima do Brasil, exceto para um dos produtos cuja tarifa foi zerada, é 10,7% e atinge até 16,2%. Conclui-se que a proposta americana mostra-se muito desequilibrada em termos de ganhos potenciais de acesso a mercados para o Brasil.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI 2006) realizou uma outra análise estatística sobre o desempenho da balança comercial brasileira com base nas listas de bens compiladas pelo Secretariado do CTE-SS (WTO 2005) e concluiu que, no caso do Brasil, é preciso qualificar a grande preocupação expressa pelos países em desenvolvimento com os impactos comerciais negativos da liberalização de bens e serviços ambientais nesses países. Isto porque o comércio exterior brasileiro tem se mostrado bastante dinâmico desde 2001, com um crescimento das exportações à frente das importações desses bens ambientais, resultando em superávits comerciais em 2004 e 2005.

Apesar de revelar o potencial exportador do Brasil em certos bens ambientais, a CNI não deixa de apontar possíveis riscos comerciais para o país, que se devem ao fato de que os setores industriais identificados nas listas de bens ambientais submetidas ao CTE-SS correspondem a uma parcela substancial da indústria brasileira e são em geral setores com elevada proteção tarifária. Estes incluem, entre os mais dinâmicos nas exportações brasileiras, os setores: papel e celulose com tarifa externa comum do Mercosur, TEC, em 13%; máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos com TEC em 13%; e o setor automotivo com TEC em 21% (CNI 2006).

O governo brasileiro, preocupado com os impactos comerciais da liberalização, insiste

numa melhor definição de bens ambientais (a *abordagem conceitual*) antes de firmar qualquer compromisso com base em listas.

A proposta do Brasil ao CTE-SS, apresentada em julho de 2005, parte da constatação de que os países em desenvolvimento exportam bens intensivos em recursos naturais, entre os quais bens produzidos por comunidades ricas em conhecimento tradicional. Sustenta que uma adequada definição de bens ambientais pode levar a uma situação de ganhos triplos: preservação do meio ambiente, liberalização comercial e redução da pobreza. Assim, defende a inclusão de bens ambientais como fibras e corantes naturais, produtos florestais não madeireiros e energia renovável, incluindo etanol e biodiesel (Brazil 2005).

Essa proposta se fundamenta na classificação de bens ambientais da UNCTAD (2003b), que compreende duas categorias:

- Bens industriais usados para prover serviços ambientais destinados ao controle de poluição e resíduos que impactam o ar, água e solo;
- Produtos Ambientalmente Preferíveis ("Environmental Preferable Products – EPPs"), que incluem bens industriais e bens de consumo.

A UNCTAD define EPPs como produtos que se enquadram no grupo tecnologias e produtos limpos e os divide em duas subcategorias:

- Produtos que causam significativamente menor dano ambiental - considerando o seu "ciclo de vida" como um todo - do que produtos alternativos que servem ao mesmo propósito;
- Produtos cuja produção e comercialização contribuam significativamente para preservar o meio ambiente.

Uma vez que a primeira categoria de produtos nessa classificação corresponde aos bens ambientais em que o Brasil é, em geral, importador líquido, percebe-se que o melhor seria explorar o potencial brasileiro na segunda categoria de EPPs. Outros países



em desenvolvimento já manifestaram interesse nessa direção, qual seja, incluir EPPs que atendam aos seus interesses comerciais e também contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades locais na lista de bens ambientais. Isto seria uma forma de compensar a sua situação desvantajosa no comércio internacional de bens ambientais, quando estes são definidos com base nas listas da OCDE e APEC.

Essa orientação de incorporar EPPs às listas de demandas, entretanto, enfrenta alguns problemas. Primeiramente porque é consensual, ao menos para a maioria dos países-membros da OMC, que não se deve empregar critérios com base nas características dos métodos e processos de produção (“process and production methods” – PPMs) para definir um produto como bem ambiental. O uso de critérios com base em PPMs é uma questão muito discutida no âmbito da OMC, onde se alcançou a seguinte normativa: na definição de produtos similares, pode-se considerar PPMs, desde que estes alterem as características finais dos produtos, isto é, desde que se expressem em diferenças físicas, químicas, funcionais dos produtos similares; neste caso são denominados “product-related PPMs”.

Os problemas surgem quando os produtos de interesse dos países em desenvolvimento forem definidos com base em “non-product related PPMs”, como ocorre com produtos da agricultura sustentável ou orgânica, da pesca sustentável, produtos florestais produzidos com manejo sustentável e produtos de comércio justo (“fair trade”), produzidos por comunidades tradicionais e agricultores familiares. A adoção do critério PPMs para a definição de bens ambientais não só carece de apoio no âmbito do CTE-SS, como poderia custar caro aos próprios países em desenvolvimento quando das negociações sobre outras matérias, como é o caso das barreiras não tarifárias discutidas no Comitê de Barreiras Técnicas e do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, instâncias em que esses países sistematicamente se opuseram à inclusão de “non product related PPMs” para julgar as externalidades ambientais de um produto.

Outros problemas podem ainda ocorrer com a proposta de inclusão desses EPPs, tais como a ausência de procedimentos negociadores definidos para produtos ambientais agrícolas como etanol e orgânicos, e dificuldades em encontrar códigos apropriados do Sistema Harmonizado que facilitem sua identificação e liberalização nas alfândegas (WTO 2004).

Note-se que o Brasil não apresentou uma proposta acabada, mas apenas procurou ilustrar, com alguns EPPs, bens ambientais que poderiam contribuir ao desenvolvimento sustentável do país. Nesta categoria, agrega produtos oriundos da agricultura familiar ou de comunidades tradicionais com produtos do agronegócio (etanol) e do “big business” representado pelas empresas transnacionais da indústria automobilística (automóveis com “motores flex” - para uso de gasolina ou álcool).

A contribuição ao desenvolvimento sustentável de EPPs tão distintos certamente é sujeita a controvérsias e requer uma abordagem caso-a-caso, que está fora do alcance deste trabalho. Um aspecto a ser lembrado é que a prioridade para ampliar o acesso ao mercado internacional para EPPs de interesse do Brasil pode estar muito mais na superação de barreiras não tarifárias e subsídios dados a concorrentes do que na redução tarifária. A crescente utilização de barreiras não tarifárias vem de fato se apresentando como uma das principais restrições de acesso aos mercados dos países desenvolvidos para as exportações de EPPs⁹.

5. Considerações Finais

As negociações sobre bens ambientais na OMC refletem a tendência geral de tratamento de questões ambientais neste fórum: o predomínio das preocupações e interesses comerciais sobre os aspectos ambientais, ainda que estes tenham servido de base para a argumentação em favor da

⁹ Por exemplo, para o caso do etanol, ver *Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol* (FUNCEX 2004).



inclusão deste tema no mandato negociador de Doha.

A posição negociadora do governo brasileiro em geral seguiu essa tendência, privilegiando uma posição cautelosa, mesmo diante de evidências empíricas sobre o seu potencial exportador significativo em alguns bens ambientais constantes nas listas submetidas ao CTE-SS.

Mesmo em relação à proposta da Índia, que se mostra bem mais favorável aos interesses de países em desenvolvimento, o Brasil se manteve cauteloso. Um dos motivos para não ter aderido à proposta da Índia é que esta parece se orientar mais pela ótica dos países importadores de bens e serviços ambientais e não de um país com potencial de comércio, especialmente em EPPs.

O motivo principal para essa posição cautelosa é que o Brasil tem procurado não se comprometer de antemão com as negociações em NAMA (onde se negocia a liberalização de bens ambientais) e GATS (onde se negocia a liberalização de serviços ambientais), uma vez que considera mais prudente que a liberalização de bens ambientais ocorra após se conhecer as posições negociadoras de liberalização sobre todos os bens ("across-the-board liberalization"), visando alcançar um equilíbrio adequado entre a liberalização em agricultura e a liberalização em bens industriais e serviços.

Deve se ressaltar que os resultados de qualquer processo de liberalização dependem das orientações políticas e da qualidade das instituições domésticas. Caso não se verifique uma coerência entre estas e os compromissos multilaterais assumidos na OMC sobre a liberalização de bens e serviços ambientais, os resultados mais prováveis das negociações para os países em desenvolvimento serão ganhos comerciais concentrados nos países desenvolvidos, sem a garantia da contrapartida de melhorias ambientais nos países em desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem os valiosos comentários feitos à primeira versão do artigo pelo revisor do artigo pela REVIBEC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrew, D., 2003. Modernizing the list of environmental services: OCDE proposals, in Zarrilli, S. (ed.) *Energy and Environmental Services: negotiating objectives and development priorities*. Geneva. UNCTAD, p.331-62.

Argentina, 2005. Integrated Proposal on Environmental Goods for Development. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/62, October.

Bora, B. and R. Teh, 2004. Tariffs and Trade in Environmental Goods. Workshop on Environmental Goods. Geneva. WTO.

Borregaard, N., Dufey, A., y Z. Guzmán., 2002. Bienes y Servicios Ambientales: una definición desde la perspectiva latinoamericana. RIDES, Santiago; Fundación Futuro Latinoamericano, Quito.

Brazil, 2005. Environmental Goods for Development. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/59, July.

Carpentier, C. L., Gallagher, K. P., and S. Vaughan, 2005. Environmental Goods and Services and the World Trade Organization. *Journal of Environment & Development* Vol.14, No. 2:1-27.

Castells, N., 2005. Los bienes ambientales: análisis para las negociaciones. Taller regional para América Latina y Caribe. UNCTAD-PNUMA, 21-22 Julio 2005.

China, 2004. Statement on Environmental Goods. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/42, July.

CNI, 2006. Negociações sobre bens ambientais na OMC. Estudos CNI, 7. Brasília.

Drouet, D., 2004. Trends in the Environmental Goods Industry. WTO Workshop, Geneva.

FUNCEX, 2004. Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol. Texto para Discussão FUNCEX, 162.

Hess, F., 2003. As Negociações em Serviços na OMC. Seminário Estado Atual das Negociações Comerciais ALCA e OMC, Campinas, Instituto de Economia/Centro de Relações Econômicas Internacionais.

Howse, R. and P. B. van Bork, 2006. Options for Liberalising Trade in Environmental Goods in the Doha Round. In the Doha Round, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 2, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.



India, 2006. Environmental Project Approach: Compatibility and Criteria. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/67, June.

India, 2005b. Structural Dimensions of the Environmental Project Approach. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/ 54, July.

India, 2005a. An Alternative Approach for Negotiations Under Paragraph 31 (iii). Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/51, June.

MDIC, 2005. Bens Ambientais: proposta de lista apresentada pelos EUA. Brasília-DF: MDIC/SECEX-Secretaria de Comércio Exterior//DEINT-Departamento de Negociações Internacionais.

OCDE, 2005. Opening Markets for Environmental Goods and Services. Policy Brief, September 2005. OCDE, Paris.

UNCTAD, 2004. Trade and Environment Review 2003. UNCTAD, Geneva.

UNCTAD, 2003b. Environmental Goods: trade statistics of developing countries. TD/B/COM.1/EM.21/CRP.1. UNCTAD, Geneva.

UNCTAD, 2003a. Environmental Goods and Services in Trade and Sustainable Development. TD/B/COM.1/EM.21/2. UNCTAD, Geneva.

United States, 2005. Initial List of Environmental Goods. Submission to the World Trade Organization, TN/TE/W/52, 2005.

WTO, 2006. Report of the Meeting Held on 7 April Note by the Secretariat. Council for Trade in Services. Special Session. TN/S/M/19, 18 May 2006.

WTO, 2005. Synthesis of Submissions on Environmental Goods. TN/TE/W/63, November.

WTO, 2004. Report by the chairperson of the Special Session of Committee on Trade and Environment to the Trade Negotiations Committee. TN/TE/10, 6 December 2004.

WTO, 2002. List of Environmental Goods. Doc. TN/TE/W/18. WTO, Geneva.